

Bilaga 11:8 till kommunstyrelsens protokoll den 25 maj 2005, § 25

PM 2005 RV (Dnr 001-520/2005)

Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna (SOU 2004:106)

Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet

Remisstid 31 maj 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet av betänkandet "Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna" (SOU 2004:106) anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. I oktober 2004 överlämnade utredningen sitt betänkande "Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna, Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet" (SOU 2004:106), *bilaga*. Kommunstyrelsen har fått betänkandet på remiss och svar ska lämnas till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 31 maj 2005.

Remisser

Betänkandet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden för synpunkter.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna vad gäller direktåtkomst för enskilda i den del det avser *direktåtkomst till samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år*. Stadsledningskontoret anser att bestämmelsen om direktåtkomst bör revideras om ökad tillgänglighet skall medges. I övrigt tillstyrker kontoret förslagen i betänkandet.

Kulturnämnden ställer sig bakom utredningens förslag. Nämnden anser att regeringen bör uppdra åt den sektorsansvarige myndigheten, dvs. Riksarkivet att meddela bestämmelser om eventuella begränsningar av vilka uppgifter som ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst över Internet.

Mina synpunkter

Utredningen har tagit fram förslag i syfte att finna en balanserad avvägning mellan arkivmyndigheternas möjlighet att bedriva sitt arbete rationellt, tillgängligheten till kulturarvet och skyddet av den personliga integriteten. I princip tillstyrker jag förslagen i betänkandet.

Jag delar dock stadsledningskontorets bedömning att bestämmelsen om direktåtkomst till uppgift för den enskilde, dvs. över Internet, bör revideras om ökad tillgänglighet skall medges. Det är svårt att finna något skäl till att uppgifter som tidigare omfattats av skydd mot integritetskränkningar såväl enligt personuppgiftslagen som enligt sekretesslagen skall exponeras på Internet så snart integritetsskyddet upphört. Det bör vara tillräckligt att tidigare sekretesskyddade uppgifter kan åtkommas hos arkivmyndigheterna med hänvisning till offentlighetsprincipen.

Jag avstyrker därför förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna vad gäller direktåtkomst för enskilda i den del det avser *direktåtkomst till samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år*, dvs. direktåtkomst till personuppgifter som tidigare varit sekretesskyddade (4 §). Jag hänvisar till stadsledningskontorets förslag till lagtext av 4 § med följande lydelse.

- 4 § En enskild får ha direktåtkomst till uppgift som är äldre än sjuttio år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet av betänkandet "Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna" (SOU 2004:106) anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 19 maj 2005

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

De stora integritetsriskerna med ett omfattande materialinsamlande från de offentliga myndigheternas sida minskas knappast av att samma material görs offentligt för allmänheten. Den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen lämnar mycket i övrigt att önska, inte minst är PUL illa genomtänkt, varför den snarast borde ersättas av annan lagstiftning. Stadsledningskontorets synpunkter ger dock ett något rimligare utfall än betänkandets förslag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Mikael Söderlund*, *Kristina Ahvendal* och *Rolf Könberg* (alla m) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. I oktober 2004 överlämnade utredningen sitt betänkande ”Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna, Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet” (SOU 2004:106), *bilaga*. Kommunstyrelsen har fått betänkandet på remiss och svar ska lämnas till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 31 maj 2005.

Bakgrund

Fram till den 1 juli 1991 ansvarade Svenska kyrkan för den löpande folkbokföringen. Ansvaret övergick därefter till de lokala skattemyndigheterna, numera Skatteverket. I och med denna förändring beslöt regeringen att allt folkbokföringsmaterial skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven, dvs de regionala statliga arkivmyndigheterna. Regeringen beslutade också att materialet skulle mikrofilmats i samband med överlämnandet. För att analysera den nödvändiga avvägningen mellan den personliga integriteten och tillgänglighet tillsatte regeringen en utredning som nu presenterat sina förslag i betänkandet Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna, Integritet-Effektivitet-Tillgänglighet.

Utgångspunkten i betänkandet är att arkivmyndigheternas verksamhet ska kunna bedrivas effektivt med hjälp av modern teknik och att tillgängligheten till folkbokföringsuppgifter ska underlättas samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet. Utredningen konstaterar att nuvarande lagstiftning inte innebär något hinder för arkivmyndigheterna att digitalisera folkbokföringsmaterialet och att i den mån sekretesslagen inte sätter hinder i vägen, även lämna ut uppgifter på plats eller på medium för automatiserad behandling, dvs. CD-skivor och liknande.

Man konstaterar vidare att arkivmyndigheterna har en grundläggande skyldighet att främja tillgängligheten till arkivmaterial. I linje med detta föreslås en ny lag som ger arkivmyndigheten möjlighet att erbjuda allmänheten direktåtkomst via Internet till folkbokföringsuppgifter som inte omfattas av sekretess. Av hänsyn till den personliga integriteten föreslår man vidare att regeringen eller den myndighet regeringen utser närmare ska kunna bestämma till vilka uppgifter direktåtkomst ska kunna medges.

REMISSER

Betänkandet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden för synpunkter.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Utredningen har tre författningsförslag:

1. Förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna
2. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)
3. Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Stadsledningskontoret lämnar synpunkter på förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna och förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), men avstår från att lämna synpunkter på förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna innehåller bestämmelser om tillämpningsområde, ändamål, personuppgiftsansvar, direktåtkomst, avgift, rättelse och skadestånd samt överklagande.

Vad gäller direktåtkomst kan från utredningen följande citeras:

”Ett utlämnande i form av direktåtkomst innebär att mottagaren fritt kan avgöra vilka uppgifter denne vill ta del av, utan föregående prövning av sekretessfrågan i det enskilda fallet. Någon skyldighet enligt lag eller förordning för arkivmyndigheterna att lämna ut sekretessbelagda folkbokföringsuppgifter till enskilda föreligger inte. Av detta följer att endast uppgifter som med säkerhet inte kan omfattas av sekretess kan göras tillgängliga för enskilda genom direktåtkomst. Sekretess för folkbokföringsuppgifter gäller i högst sjuttio år. Således kan direktåtkomst för enskilda medges endast avseende folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år.”

Utredningen föreslår följande lagtext för direktåtkomst:

4 § En enskild får ha direktåtkomst till uppgift som är äldre än sjuttio år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten.

Första stycket hindrar inte att en enskild får ha direktåtkomst till samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år.

Sekretess hindrar inte att uppgifter som är äldre än sjuttio år lämnas ut.

För att direktåtkomst skall vara möjlig enligt personuppgiftslagen erfordras en ändring i sekretesslagen, 7 kap 16 §, som nu lyder:

16 § Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen.

Följande tillägg föreslås:

Sekretess enligt första stycket hindrar inte att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (2005:000) om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Kontorets synpunkter

Stadsledningskontoret har särskilt granskat utredningens förslag vad gäller direktåtkomst. Av 4 § förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna framgår, att en enskild kan få direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år.

Folkbokföringsmaterialet innehåller ibland mycket känsliga uppgifter. Även om direktåtkomst skall gälla som huvudregel anser utredningen med hänsyn härtill, att inte alla uppgifter som är äldre än sjuttio år bör vara tillgängliga för enskilda genom direktåtkomst. Det bör därför, enligt utredningens mening, ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att med iakttagande av skyddet för de registrerades personliga integritet närmare bestämma till vilka uppgifter i folkbokföringsmaterialet direktåtkomst kan medges. Detta har angivits i förslagets 4 § enligt följande: ”Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten.” För uppgifter som är äldre än ett hundra år föreslås att enskild får direktåtkomst till samtliga uppgifter, d.v.s. även sådana uppgifter som tidigare varit sekretessskyddade.

Av utredningen framkommer att syftet med bestämmelsen om direktåtkomst är att möjliggöra för arkivmyndigheterna att på sikt kunna lägga ut folkbokföringsuppgifter på Internet. Det innebär att envar, när som helst, kan informera sig om folkbokföringsuppgifter – personuppgifter – avseende vem som helst.

Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter i folkbokföringen, om inte annat följer av den föreslagna lagen eller föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen.

Syftet med personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 §). Att lägga ut personuppgifter på Internet är att behandla personuppgifter.

Av 3 § framgår att med personuppgifter avses all slags information som *direkt* eller *indirekt* kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Personuppgiftslagen gäller således inte för avlidna personer.

Grundläggande krav på behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen är bl.a. att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att personuppgifterna inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (9 § c, d).

Vidare innehåller personuppgiftslagen en så kallad generalklausul (10 § f) som innebär att personuppgifter får behandlas, t.ex. läggas ut på Internet, om det finns ett berättigat intresse av att tillgodose tredje man med information, i detta fall allmänheten, och allmänhetens intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Sekretesslagen

Sekretesslagens 7 kap. innehåller bestämmelser vars syfte är att skydda enskilds personliga integritet. 15 § avser folkbokföringsverksamhet, och i denna verksamhet gäller sekretessen i högst sjuttio år. Enligt 16 § får personuppgifter inte lämnas ut om det kan antas att den som efterfrågar uppgifterna kommer att behandla dem i strid med personuppgiftslagen. Någon tidsgräns finns inte angiven.

Folkbokföringen innehåller en mängd uppgifter, som normalt inte är sekretesskyddade t.ex. namn, adress, personnummer, civilstånd, nationalitet etc. Det förekommer emellertid en hel del uppgifter, som kan vara känsliga och därmed omfattas av sekretess t.ex. adoptioner, dödsorsaker, faderskap, äktenskaplig börd, hälsa, identitets- eller könsbyten, uppgift om sammanboende med person av samma kön etc. De känsliga uppgifterna skyddas av sekretess i högst sjuttio år. Däreför blir de tillgängliga enligt offentlighetsprincipen.

Folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år omfattas emellertid av personuppgiftslagen i den mån uppgifterna avser levande personer. För att undvika att dessa personers integritet kränks har föreslagits att Regeringen skall meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten när uppgifterna är mellan sjuttio och ett hundra år gamla. För uppgifter som är äldre än ett hundra år föreslås att enskild får ha direktåtkomst till samtliga uppgifter.

Att enskilda medges direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter, t.ex. genom utlämnande på Internet, innebär att en arkivmyndighet inte längre kan avgöra för vilka ändamål personuppgifterna kommer att behandlas. En tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen, som innebär att en arkivmyndighet måste pröva om alla mottagare av uppgifter som publicerats på Internet kommer att följa alla bestämmelser i personuppgiftslagen, skulle därför omöjliggöra eller i vart fall onödigt försvåra en möjlighet att underlätta tillgången för allmänheten till äldre folkbokföringsuppgifter. Bestämmelsen bör därför inte vara tillämplig när det gäller utlämnande genom direktåtkomst av folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år. Av detta skäl föreslår utredningen en ändring i sekretesslagen 7 kap 16 §, som innebär att ett nytt andra stycke tillförs paragrafen enligt följande:

16 § Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen.

Sekretess enligt första stycket bindrar inte att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (2005:000) om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Denna ändring av sekretesslagen är en förutsättning för förslaget vad gäller direktåtkomst.

Avlidens barn

Flera av de folkbokföringsuppgifter som registrerats för en person kan även vara *direkt* hänförliga till dennes barn och skulle således kunna utgöra en integritetskränkning gentemot barnet efter det att föräldern avlidit, t.ex. uppgift om adoption eller födelse utom äktenskap etc. Huruvida det för

en förälder kan finnas uppgifter som *indirekt* kan hänföras till dennes barn eller barnbarn är oklart.

Folkbokföringsuppgifter som i allmänhet brukar betraktas som harmlösa är t.ex. födelsedatum, efternamn, förnamn, civilstånd, nationalitet, gatuadress, postadress, födelseförsamling, mantalskrivningsförsamling och kyrkobokföringsförsamling. Stadsledningskontoret anser att sådana uppgifter bör kunna bli föremål för direktåtkomst för enskilda. Märk dock att även dessa uppgifter kan bli föremål för sekretesskydd i vissa fall t.ex. nationalitet, om omständigheterna kring ett utlämnande kan tyda på aktioner eller trakasserier mot invandrare; gatuadress, då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personföljelse etc.

Syftet med personuppgiftslagen och sekretesslagen

Syftet med såväl personuppgiftslagen som sekretesslagen är, att för viss tid - under livstid respektive under sjuttio år - förhindra att enskilda personer utsätts för integritetskränkningar. Personuppgiftslagen gäller således inte för personer som avlidit, men om en uppgift kan hänföras till flera personer gäller personuppgiftslagens skydd till dess att samtliga berörda personer avlidit. Sekretesslagens skydd upphör efter sjuttio år, varefter enskilda kan vända sig till arkivmyndigheterna och med hänvisning till offentlighetsprincipen begära att få ut samtliga uppgifter.

Det är emellertid en avsevärd skillnad på, att efter förfrågan av en enskild lämna ut tidigare sekretesskyddade uppgifter enligt offentlighetsprincipen, och att via Internet göra dem tillgängliga för envar.

Utredningen har kommit fram till att samtliga uppgifter, d.v.s. även de som tidigare varit sekretesskyddade, skall bli tillgängliga med direktåtkomst när uppgifterna är äldre än ett hundra år. Utredningen anser att det finns ett så stort allmänt intresse av att ta del av uppgifterna och har bedömt att detta intresse bör väga över enskildas intresse av integritet.

Stadsledningskontoret, som inte delar denna uppfattning, kan tvärtom inte finna något skäl som talar för att en exponering på Internet av tidigare sekretesskyddade uppgifter är berättigad.

Stadsledningskontoret instämmer således inte med utredningen att samtliga folkbokföringsuppgifter skall vara tillgängliga efter ett hundra år. Det bör vara tillräckligt att åtkomst är möjlig enligt offentlighetsprincipen för uppgifter som kan anses vara känsliga och som därför tidigare varit skyddade antingen av bestämmelserna i personuppgiftslagen eller i sekretesslagen. Därtill kommer att det finns folkbokföringsuppgifter som kan vara direkt hänförliga till en avlidens barn och barnbarn, kanske också indirekt.

Bedömning och förslag

Med hänvisning till det anförda kan stadsledningskontoret inte tillstyrka förslaget att samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år skall göras tillgängliga för direktåtkomst för enskild. Stadsledningskontoret kan inte finna något skäl till att uppgifter som tidigare omfattats av skydd mot integritetskränkningar såväl enligt personuppgiftslagen som enligt sekretesslagen skall exponeras på Internet så snart integritetsskyddet upphört. Det kan dessutom vara svårt att bedöma om vissa känsliga personuppgifter alltså omfattas av bestämmelserna i personuppgiftslagen beträffande avlidens barn och barnbarn.

Stadsledningskontoret anser att det bör vara tillräckligt att tidigare sekretesskyddade uppgifter kan åtkommas hos arkivmyndigheterna med hänvisning till offentlighetsprincipen.

Stadsledningskontoret anser att ett utlämnande av folkbokföringsuppgifter på Internet endast bör omfatta så kallade "harmlösa" uppgifter och att detta kan tillgodoses genom att Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten. Någon annan tidpunkt än sjuttio år skall därför inte anges.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna vad gäller direktåtkomst för enskilda i den del det avser *direktåtkomst till samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år*, d.v.s. direktåtkomst till personuppgifter som tidigare varit sekretesskyddade (4 §). Stadsledningskontoret anser att bestämmelsen om direktåtkomst bör revideras om ökad tillgänglighet skall medges. I övrigt tillstyrks förslaget.

Mot denna bakgrund föreslås att 4 § i stället får följande lydelse:

- 5 § En enskild får ha direktåtkomst till uppgift som är äldre än sjuttio år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten.

Kulturnämnden beslutade den 15 mars 2005 att till kommunstyrelsen överlämna och åberopa stadsarkivets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsarkivets tjänsteutlåtande daterat den 3 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens förslag

Enligt Stadsarkivets uppfattning innebär utredningens förslag en väl genomförd avvägning mellan arkivmyndigheternas möjlighet att bedriva sitt arbetet rationellt, tillgängligheten till kulturarvet och skyddet av den personliga integriteten.

Stadsarkivets anser vidare att regeringen bör uppdra åt den sektorsansvarige myndigheten, dvs Riksarkivet att meddela bestämmelser om eventuella begränsningar av vilka uppgifter som ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst över Internet.